Universitätsprofessor Dr. Janbernd Oebbecke

Gutachtliche Stellungnahme zur
Zulässigkeit der Gewährung von Sitzungsgeldern
für die Teilnahme an Sitzungen von Gruppen nach § 56 Abs. 2 Satz 2 GO NRW

1. Die Aufgabenstellung und der Stand der Diskussion

Die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker e. V. Landesverband NRW hat den Unterzeichner gebeten, gutachtlich zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Kommunen berechtigt sind, den Teilnehmern an Sitzungen von Gruppen Sitzungsgelder zu gewähren. Sitzungsgelder sind nach § 1 Abs. 2 EntschVO ein pauschalierter Auslagenersatz für die Teilnahme an Sitzungen der Organe und Ausschüsse kommunaler Vertretungen. Ihre Höhe ist in den §§ 2 – 4 EntschVO festgelegt.

Anlass, sich gründlicher mit dieser Frage auseinanderzusetzen, besteht, weil § 45 GO über die Entschädigung der Ratsmitglieder durch das Gesetz v. 13. April 2022[1] neu gefasst worden ist. § 45 GO statuiert jetzt Ansprüche auf Entschädigung, ohne dabei Bezug auf die Entschädigungsverordnung zu nehmen. Die Ermächtigung für den Erlass der Entschädigungsverordnung wurde in § 133 Abs. 5 GO aufgenommen. Neu aufgenommen wurde § 45 Abs. 2 GO mit der Ermächtigung der Kommunen, durch Hauptsatzung zusätzliche Leistungen zu gewähren, soweit diese nicht durch Rechtsverordnung geregelt sind. Im Nachgang zu dieser Neuregelung haben einzelne Kommunen Bestimmungen über die Zahlung von Sitzungsgelder auch für Gruppensitzungen getroffen.[2]

Demgegenüber hat der Städte- und Gemeindebund NRW in einem Schnellbrief die Auffassung vertreten, solche Zahlungen seien unzulässig.[3] Auch der Landkreistag NRW hat sich in einer Antwort auf eine Anfrage skeptisch zur Zulässigkeit geäußert.[4] Nach seiner Mitteilung

[1] Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 13.4.2022 (GVBl. S. 490).
[2] So § 17 Abs. 6 Hauptsatzung Oberhausen durch Satzung vom 26.02.2024 zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Oberhausen vom 01.07.2015 Amtsblatt der Stadt Oberhausen Nr. 5 v. 15.3.2024 (S. 21 ff.); § 2 Abs. 1 Nr. 2 Entschädigungssatzung LVR v. 31.1.2025; § 2 Abs. 1 Nr. 2 Entschädigungssatzung LWL (geändert durch Satzung v. 21.12.2023.
[3] Schnellbrief 311/2025 des StuGB NW v. 26.09.2025.
[4] Schreiben des LKT NRW vom 31.10.2025.

teilt das MHKDB diese Rechtsauffassung: Unter § 45 Abs. 2 GO fallen „jedoch auch nach Auffassung des MHKDB nur solche Leistungen, die ihrer Art nach nicht bereits durch Gesetz oder Verordnung geregelt sind." Das sei bei Sitzungsgeldern der Fall.[5]

Im Schrifttum fehlen soweit ersichtlich Aussagen zum Thema. Auch die Rechtsprechung hat sich damit noch nicht befasst; das im Zusammenhang mit Aufwandsentschädigung in einer Kommentierung[6] zur Aufwandsentschädigung herangezogene Urteil des OVG Münster vom 30. März 2004[7] ist nicht einschlägig. Das Gericht hat dort die aufsichtliche Aufhebung eines Ratsbeschlusses gebilligt, der die Zahlung eines Sockelbetrages von 3000 DM pro Kopf an fraktionslose Ratsmitglieder vorsah. Dabei ging es um eine Kompensation für die an die Fraktionen gezahlten Zuwendungen für deren Geschäftsbedarf (§ 56 Abs. 3 GO). Dieser sei rechtswidrig, weil die Gemeindeordnung dazu eine abschließende Regelung treffe.[8] Hier geht es aber um Aufwandsentschädigung im Sinne des § 45 GO, die auf den Ausgleich des persönlichen Aufwands des einzelnen Ratsmitglieds gerichtet ist.[9] Hinzu kommt, dass die einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung inzwischen geändert worden sind.

2. Der Gang der Überlegungen

Die Gewährung des Sitzungsgeldes ist nicht nur zulässig, sondern geboten, wenn die Ratsmitglieder einen Anspruch darauf haben. Als anspruchsbegründende Norm kommt § 45 Abs. 1 GO in Betracht (3.). Das Auslegungsergebnis wird verfassungsrechtlich abgesichert (4). Im Anschluss wird geprüft, welche Regelungsbefugnis sich in diesem Zusammenhang aus § 45 Abs. 2 GO ergibt (5), bevor das Ergebnis festgehalten wird (6.).

3. Anspruch auf Aufwandsentschädigung aus § 45 Abs. 1 GO

Zu unterscheiden sind die Fragen, ob dem Grunde nach ein Anspruch besteht (3.1) und wie hoch dieser ist (3.2).

[5] Schreiben des LKT NRW vom 10.11.2025.
[6] Paal, in: Rehn/Cronauge, GO NRW, Loseblatt Stand April 2025, § 45 Rn. 38.
[7] OVG NRW, Urt. v. 30.3.2004 – 15 A 2360/02 -, Juris.
[8] OVG NRW, Urt. v. 30.3.2004 – 15 A 2360/02 -, Juris Rn. 50 ff; inzwischen trifft § 56 Abs. 3 GO auch eine Regelung zu den Aufwendungen der Ratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören.
[9] Zur Notwendigkeit, beides zu unterscheiden, s. Paal, in: Rehn/Cronauge GO NRW, Loseblatt Stand April 2025, § 45 Rn. 39.

3.1 Bestehen des Anspruchs

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 GO haben Ratsmitglieder, Ausschussmitglieder und Mitglieder von Bezirksvertretungen Anspruch auf eine angemessene Aufwandsentschädigung, Ersatz des Verdienstausfalls und Ersatz der Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von Angehörigen. Nach § 1 Abs. 1 EntschVO ist die Aufwandsentschädigung ein pauschalierter Auslagenersatz für die durch das kommunale Ehrenamt entstehenden Aufwendungen und zugleich Ersatz für den Aufwand an Zeit und Arbeitsleistung des einzelnen Mandatsträgers. Die Vorschrift dient der Absicherung des passiven Wahlrechts; damit soll sichergestellt werden, dass niemand aus finanziellen Gründen gehindert sein soll, ein kommunales Mandat zu übernehmen; das Mandat soll nicht zu finanziellen Einbußen führen, die den finanziell weniger gut Gestellten unter Umständen davon abhalten.[10] Auch Gruppen sind als Zusammenschluss von Ratsmitgliedern im Gesetzgeber ausdrücklich gewünscht.[11] Der Anspruch besteht also unabhängig davon, ob der Mandatsträger einer Fraktion oder Gruppe angehört oder nicht.[12]

§ 45 Abs. 3 GO, wo nur von Fraktionssitzungen die Rede ist, schließt einen Anspruch für Gruppensitzungen nur aus, wenn die Regelung konstitutiven Charakter hat. Weil die Teilnahme an Fraktionssitzungen im Rahmen einer Kommunalverfassung, die Fraktionen ausdrücklich vorsieht, damit sie bei der Willensbildung mitwirken (§ 56 Abs. 1 Satz 5 GO), integraler Teil der Mandatsausübung ist, kann das nicht angenommen werden. Die Teilnahme an Fraktionssitzungen und deren Management gehört für die einzelnen Mandatsträger untrennbar zur Mandatstätigkeit, wie sie die Gemeindeordnung vorsieht. § 45 Abs. 3 Satz 1 GO hat deshalb wie § 45 Abs. 3 Satz 2 GO klarstellende Funktion. Zugleich bildet die Vorschrift den normativen Anknüpfungspunkt für die beschränkende Vorschrift des § 45 Abs. 3 Satz 3 GO. Die Annahme, der Anspruch nach § 45 Abs. 1 GO werde dadurch im Hinblick auf Gruppensitzungen ausgeschlossen, ist deshalb verfehlt. Gruppensitzungen werden in § 45 Abs. 3 GO lediglich nicht ausdrücklich genannt. § 56 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 56 Abs.2 Satz 2 GO weist Gruppen dieselbe Funktion der Mitwirkung bei der Willensbildung zu wie Fraktionen. Die Mitwirkungsrechte der Gruppe sind im Vergleich zur Fraktion reduziert,[13] nicht aber die persönliche Rechtsstellung des einzelnen Mandatsträgers. Der ehrenamtliche Charakter der

[10] Frenzen/Kolbe, in: BeckOK § 45 GO vor Rn. 1; Erlenkämper, in: Articus/Schneider, Gemeindeordung Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage, § 45 Anm. 1.
[11] Wansleben in: PdK NW B-1 § 56 GO Anm. 2.
[12] Paal, in: Rehn/Cronauge, GO NRW, Loseblatt Stand April 2025, § 45 Rn. 38.
[13] Dazu auch Erichsen/Dietlein, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage, S. 204.

Mandatsausübung wird durch die Anwendung des § 45 Abs. 1 GO auf Gruppensitzungen[14] ebenso wenig in Frage gestellt wie dies bei Fraktionssitzungen der Fall ist. Auch Gruppensitzungen sind also Teil der Mandatsausübung und die Ansprüche aus § 45 Abs. 1 GO erstrecken sich auch auf Gruppensitzungen.

In § 2 Abs. 3 und 4 EntschVO ist allerdings nur von Fraktions-, nicht von Gruppensitzungen die Rede. Auch daraus kann nicht geschlossen werden, dass für Gruppensitzungen kein Anspruch besteht. Die Verordnung regelt aber schon nach der Reichweite ihrer Verordnungsermächtigung nicht das Bestehen des Anspruchs. Nach § 133 Abs. 5 GO, auf der die Bestimmung des § 2 EntschVO beruht, sind durch die Verordnung „*nähere Vorschriften über die Voraussetzungen der Ansprüche nach § 45 Absatz 1 zu treffen und insbesondere die Höhe der zu gewährenden Aufwandsentschädigung durch Festlegung unter anderem von Regelstundensätzen, Höchstbeträgen, Monatspauschalen und Sitzungsgeldern festzusetzen*“. Die Verordnung kann also Näheres über die Voraussetzungen der Ansprüche nach § 45 Abs. 1 GO regeln,[15] diese aber nicht ausschließen.

3.2 Umfang des Anspruchs

§ 45 Abs. 1 GO trifft eine Bestimmung über das „ob“ des Anspruchs, sagt aber nichts über seine Höhe. Diese Regelung trifft die Entschädigungsverordnung. Die Regelungen über das Sitzungsgeld finden sich in § 2 Abs. 3 und 4 EntschVO. Dort ist aber nicht von Gruppensitzungen die Rede, sondern nur von Fraktionssitzungen. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde über die Höhe des Sitzungsgeldes für Gruppensitzungen deshalb frei entscheiden kann. Man wird die bestehende Regelungslücke durch die analoge Anwendung der Bestimmungen des § 2 Abs. 3 und 4 EntschVO schließen müssen. Das erscheint auch deshalb konsequent, weil sich die Höhe des Aufwands eines Mandatsträgers pro Sitzung nicht danach unterscheidet, ob er einer Fraktion oder einer Gruppe angehört.

Eine Beschränkung des Anspruchs auf Sitzungsgeld für Fraktionssitzungen ergibt sich auch daraus, dass die Anzahl der ersatzpflichtigen Sitzungen pro Jahr in der Hauptsatzung zu beschränken ist (§ 45 Abs. 3 Satz 3 GO). Im Hinblick darauf, dass der Abstimmungsbedarf der

[14] Frenzen/Kolbe, in: BeckOK § 45 GO Rn. 6.
[15] Frenzen/Kolbe, in: BeckOK § 45 GO Rn. 32b.

Gruppen wegen der geringeren Zahl ihrer Mitglieder und der im Vergleich zu den Fraktionen eingeschränkten Mitwirkungsrechte nach der Gemeindeordnung geringer ist, wird die Zahl der ersatzpflichtigen Gruppensitzungen geringer als die der Fraktionssitzungen angesetzt werden dürfen.[16] Wo eine ausdrückliche Regelung fehlt, wird diese Lücke auch hier durch die analoge Anwendung der Regelung für die Fraktionen zu schließen sein.

4. Verfassungskonforme Auslegung

Während die gesetzlichen Bestimmungen über die Größe, die Mitwirkungsrechte und die Ausstattung der Fraktionen und Gruppen die verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 GG und 78 LVerf garantierte Selbstverwaltung ausgestalten („im Rahmen der Gesetze"), trifft § 45 GO Regelungen über die persönliche Rechtsstellung des einzelnen Mandatsträgers. Sie räumt keine Innenrechtsposition ein, sondern begründet subjektive Rechte der Mandatsträger im Außenverhältnis zwischen Gemeinde und Mandatsträger.

Hier kann sich der einzelne Mandatsträger deshalb auf die Grundrechte berufen. Insbesondere muss die Regelung über Aufwandsentschädigung, Verdienstausfall usw. dem Gleichheitssatz genügen. Eine unterschiedliche Behandlung von Fraktions- und Gruppenmitgliedern bei der Entschädigung für die zur Koordination ihrer von der Gemeindeordnung vorgesehenen gemeinsamen Tätigkeit erforderlichen Sitzungen wäre nach Art. 3 Abs. 1 GG nur zulässig, wenn sie durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist. Solche Gründe sind im Blick auf die einzelne Sitzung nicht ersichtlich. Das macht folgende Überlegung deutlich: Wenn zwei Gruppen sich zu einer Fraktion zusammenschließen oder wenn eine Fraktion durch Austritt eines Mitglieds zur Gruppe wird, ändert sich am Aufwand des einzelnen Mitglieds nichts. Ein Ungleichbehandlung ist deshalb nicht gerechtfertigt.

Der Ausschluss der Aufwandsentschädigung wäre aber auch im Hinblick auf das freie Mandat problematisch. Das Recht, Fraktionen und Gruppen zu bilden, ergibt sich aus dem freien Mandat:[17] die Ratsmitglieder entscheiden in Ausübung ihres freien Mandats, ob sie ihr Mandat einzeln oder gemeinsam mit anderen in einer Fraktion oder Gruppe ausüben wollen.[18]

---

[16] § 17 Abs. 6 Satz 1 Hauptsatzung Oberhausen sieht offenbar in Anlehnung an § 56 Abs. 3 Satz 4 GO für Fraktionssitzungen die Höchstzahl 50, aber nur 40 für Gruppensitzungen vor.

[17] BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 – 2 BvE 1/88 –Juris Leitsatz 3b; BVerfG, Beschl. v. 15.7.2015 – 2 BvE 4/12 -, Juris Rn. 86; Zielke, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage, § 56 Anm. 1.

[18] Dazu, dass das freie Mandat verfassungsrechtlich auch den gewählten Vertretungsmitgliedern der

Die damit gewährleistete Entscheidungsfreiheit wird beschränkt, wenn die Mitgliedschaft in einer Gruppe negative Folgen für den Ausgleich des persönlichen Aufwandes der Mandatsausübung hat.

Diese verfassungsrechtlichen Überlegungen nötigen dazu, § 45 Abs. 1 GO so auszulegen, dass auch für Gruppensitzungen ein Anspruch auf Sitzungsgeld, Verdienstausfall und Kinderbetreuungskosten besteht.

5. Die Ermächtigung zur Regelung in der Hauptsatzung in § 45 Abs. 2 GO

Gemäß § 45 Abs. 2 GO kann der Rat in der Hauptsatzung beschließen, dass den Ratsmitgliedern sowie den Mitgliedern der Ausschüsse und Bezirksvertretungen sonstige Leistungen gewährt werden, „soweit diese nicht durch Rechtsverordnung geregelt sind und einen unmittelbaren Bezug zur Mandatsausübung aufweisen".

Sitzungsgelder und die anderen in § 45 Abs. 1 GO genannten Ersatzleistungen sind Leistungen, die einen solchen Bezug aufweisen. Sie sind auch nicht durch Rechtsverordnung geregelt, weil in der Entschädigungsverordnung eine Regelung zu Gruppensitzungen gerade fehlt. Nach der hier vertretenen Auffassung scheitert eine Hauptsatzungsregelung aber daran, dass auf diese Leistungen ein Anspruch aus § 45 Abs. 1 GO besteht und es somit an einem Bedarf für Leistungen auf Grundlage einer Hauptsatzungsregelung fehlt; wenn ein Ausgleich nach anderen Vorschriften erfolgt, fehlt der Bezug der Leistung zur Mandatsausübung. Die folgenden Überlegungen werden deshalb hilfsweise für den Fall angestellt, dass ein Anspruch aus § 45 Abs. 1 GO nicht anerkannt wird.

Gegen die Heranziehung des § 45 Abs. 2 GO werden zwei Argumente vorgebracht:

- Die Norm verfolge einen anderen Zweck, nämlich „die optionale Erstattung von Fahr- oder Parkkosten, Unterstützung bei der Anschaffung digitaler Geräte, usw."[19]

Richtig ist, dass diese Beispiele in der Begründung des Regierungsentwurfs ausdrücklich genannt werden; richtig ist aber auch, dass sie nur beispielhaft genannt werden und es dort heißt:

Kommunen zusteht: Lange, Kommunalrecht, 2. Auflage 2019, Kap. 5 Rn. 74.

[19] Schreiben des LKT NRW vom 31.10.2025.

„Zudem kann der Rat zukünftig auch beschließen, dass zusätzlich zu den gesetzlich normierten und durch Rechtsverordnung konkretisierten Ansprüchen nach Absatz 1 weitere, ergänzende Leistungen in Fällen gewährt werden, die nicht durch Verordnung landeseinheitlich geregelt werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass diese Leistungen einen unmittelbaren Bezug zu der Mandatsausübung haben. Ein solcher Mandatsbezug kann dann angenommen werden, wenn die Leistung aufgrund eines konkreten Mehraufwands der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger erbracht wird oder die Leistungsgewährung unmittelbar dazu dient, die Mandatsausübung zu unterstützen."[20] Dass diese Voraussetzung beim Ersatz des Verdienstausfalls oder der Kinderbetreuungskosten für Gruppensitzungen gegeben sind, dürfte sich nicht bestreiten lassen. Im Übrigen ist der Fall keinesfalls ungewöhnlich, dass eine gesetzliche Regelung auf Fälle angewandt wird, an welche die am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten nicht gedacht haben.[21] Die Anwendung auf die Erstattung von Aufwand im Sinne des § 45 Abs. 1 GO für Gruppensitzung verfehlt also keineswegs den Zweck des § 45 Abs. 2 GO.

- Die Hauptsatzung könne nicht Leistungen vorsehen, die „ihrer Art nach" bereits durch Gesetz oder Rechtsverordnung geregelt seien.[22]

Hier ist völlig unklar, was mit der „Art" der Leistung gemeint ist. Im Sozialrecht wird etwa nach Geld- und Sachleistungen unterschieden, das BGB kennt die Leistung von Diensten höherer Art (§ 627 Abs. 1 BGB), § 1 Abs. 1 VOB/B verlangt, dass der Vertrag „Art und Umfang der Leistung" bestimmt. Am nächsten liegt die Annahme, es gehe um die aus dem Sozialrecht bekannte Unterscheidung zwischen Geld- und Sachleistungen. Schon die Begründung des Regierungsentwurfs lässt aber erkennen, dass Geldleistungen (etwa für die Anschaffung eines IT-Gerätes) ebenso in Betracht kommen, wie die Überlassung eines Tickets für den ÖPNV.[23] Aber auch die Übereignung eines Rechners oder die Bereitstellung von Parkmöglichkeiten für Fahrräder oder Elektrofahrzeuge werden durch § 45 Abs. 2 GO abgedeckt. Auch wenn statt „ihrer Art nach" gemeint sein sollte „ihrem Zweck nach", trägt das Argument nicht den Ausschluss von Aufwandserstattungen für Gruppensitzungen, denn für diesen Zweck gibt es gerade keine Regelung, wenn man entgegen der hier für richtig gehaltenen

[20] LT-Drs. 17/16295 S. 65.
[21] So hat beim Erlass des § 433 BGB über den Sachkauf gewiss niemand daran gedacht, dass dieser einmal auf Software angewandt werden könnte.
[22] So das Schreiben des LKT NRW vom 10.11.2025 unter Hinweis auf das MHKBG.
[23] LT-Drs. 17/16295 S. 65.

Auffassung zur Auslegung des § 45 Abs. 1 GO einen Anspruch aus dieser Bestimmung ablehnt.

Damit erweisen sich beide Argumente als untauglich, die Gewährung von Leistungen im Sinne des § 45 Abs. 1 GO durch eine Hauptsatzungsregelung auszuschließen. Ergänzend ist auch hier auf die unter 4. angestellten verfassungsrechtlichen Überlegungen hingewiesen.

6. Ergebnis

Die Kommunen sind nach § 45 Abs. 1 GO verpflichtet, die Leistungen nach dieser Bestimmung auch für Gruppensitzungen zu gewähren.

Münster, den 17. November 2025
gez. *Oebbecke*